



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 lipca 2019 r.

Poz. 5418

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.505.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/57/2019 Rady Gminy Mstów z dnia 21 czerwca 2019 roku w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami gminy Mstów, dalej jako „uchwała“, w całości, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 7, art. 13 ust. 1, art. 28 ust. 1 i ust. 2 i z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zn.), dalej jako „ustawa“ oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 czerwca 2019 roku Rada Gminy Mstów podjęła uchwałę Nr VIII/57/2019 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami gminy Mstów. Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowią załącznik do uchwały. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 czerwca 2019 roku. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości z przyczyn podanych poniżej.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym *do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.* Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 maja 2008 roku, sygn. akt: II SA/Wr 139/08, Legalis nr 561801 *zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania to zbiór podstawowych reguł postępowania obowiązujących wójta. Rada gminy określając zasady gospodarowania nieruchomościami powinna opracować zbiór reguł postępowania organu wykonawczego we wspomnianym zakresie, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowanej przez jej organ wykonawczy. Ponadto zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać ani też modyfikować już ustawowo uregulowanej materii. Powinny raczej stanowić dopełnienie i uzupełnienie tych regulacji.*

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia

2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z art. 7 Konstytucji wynika, że rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia. Ponadto rada gminy powinna w całości wypełnić delegację ustawową. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.*

Należy także zauważyć, że *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

W § 1 uchwały zostało wskazane, że jej przedmiotem jest ustalenie zasad *gospodarowania nieruchomościami gminy Mstów, w zakresie nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały*. Tymczasem Rada Gminy Mstów w uchwale nie określiła zasad nabywania, obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania.

W regulacji rozdziału 1 załącznika do uchwały Rada określiła zasady nabywania nieruchomości. Z § 1 ust. 2 załącznika do uchwały wynika, że *nabywanie nieruchomości, o których mowa w ust. 1 następuje na podstawie zarządzenia Wójta i po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwej komisji Rady Gminy Mstów, z zastrzeżeniem ust. 3*. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie takiego warunku przez Radę Gminy jest niezgodne z prawem. Przepis art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że *rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy*. Ponadto, zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 3 ustawy *komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności*. Z cytowanych wyżej przepisów ustawy wynika, że wola ustawodawcy było, aby komisje, zarówno stałe, jak i doraźne, tylko i wyłącznie funkcjonowały w obrębie rady gminy i były jej podporządkowane. Przepisy te jednoznacznie kształtują charakter pomocniczy komisji w stosunku do rady gminy, czyniąc ją jedynie wewnętrznym organem rady gminy. Z tego powodu nie jest dopuszczalne kreowanie, w drodze aktu prawa miejscowego, odmiennego statusu tego organu i tworzenie jakiegokolwiek relacji komisji – podległości, zależności, a tym bardziej nadrzędności – wobec innych podmiotów czy organów gminy, poza radą. W związku z powyższym nakładanie na organ wykonawczy obowiązku uzyskania przez niego w procesie gospodarowania nieruchomościami opinii organu pomocniczego i wewnętrznego Rady jest niedopuszczalne. Zwłaszcza, że opinia ta - jak wynika z przepisów uchwały – ma wiążący charakter dla organu wykonawczego, gdyż warunkiem nabycia nieruchomości jest uzyskanie pozytywnej opinii właściwej komisji Rady Gminy Mstów. Z tej przyczyny wadliwą jest regulacja całego § 1 załącznika do uchwały, co oznacza, że – po wyeliminowaniu tego przepisu z uchwały – uchwała Rady Gminy Mstów nie określa zasad nabywania nieruchomości, przez co nie wypełnia delegacji z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Gminy Mstów nie wypełniła delegacji z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy również w zakresie określenia zasad obciążania nieruchomości. W § 4 załącznika do uchwały Rada Gminy Mstów wskazała, że *nieruchomości stanowiące własność gminy mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, stosownie do przepisów Kodeksu cywilnego*. Regulacja ta nie stanowi jednak określenia zasad obciążania nieruchomości. Przede wszystkim jest ona zbędna, albowiem zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy *nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być (...) obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi*. W przypadku obciążania nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi stosuje się (bez względu na to, czy organ stanowiący gminy tak postanowił, czy nie) także reguły wynikające z kodeksu

cywilnego. Stosuje się także (bez względu na to, czy organ stanowiący gminy tak postanowił, czy też nie) reguły wynikające z innych aktów prawnych, np. ustawy o księgach wieczystych i hipotece z dnia 6 lipca 1982 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1916 ze zm.).

W uchwale brak jest także regulacji w zakresie zasad wynajmowania nieruchomości. Nie doszło więc również z tej przyczyny do wypełnienia delegacji z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy.

Ponadto organ stanowiący Gminy Mstów nie określił zasad wydzierżawiania nieruchomości. W § 5 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że *wyraża się zgodę na dzierżawę nieruchomości gminy i odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy na czas oznaczony do 6 lat w przypadkach określonych w punktach 1 – 4.* Z kolei w § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że *wyraża się zgodę na dzierżawę nieruchomości gminy i odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy na czas nieoznaczony w przypadkach określonych w punktach 1 – 4.* Regulacja uchwały w tym zakresie jest wadliwa z przyczyn podanych poniżej.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy *zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.* Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 1 października 2015 roku, sygn. akt: II SA/OI 859/15, Legalis nr 1342334 *uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 zdanie drugie ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zatem zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków. Oznacza to, że w sytuacji, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady.* W § 5 uchwały wskazano przypadki, kiedy można odstąpić od trybu przetargowego zawarcia umowy dzierżawy zawieranej na czas oznaczony do 6 lat lub na czas nieoznaczony. Wprowadzenie przez Radę przepisem przedmiotowej uchwały generalnych przypadków stosowania bezprzetargowego trybu oddawania w dzierżawę nieruchomości stanowi istotne naruszenie prawa. Norma zawarta w zdaniu drugim art. 37 ust. 4 ustawy upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Zgoda na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy nie może zostać wyrażona w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków. Tym samym regulacja § 5 załącznika do uchwały jest w całości wadliwa, co oznacza, że uchwała Rady Gminy nie określa w ogóle również zasad dzierżawy nieruchomości, przez co nie wypełniła delegacji z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Co więcej, w § 5 załącznika do uchwały Rada Gminy brak jest wskazania, który z organów gminy uprawniony jest do dokonania czynności wydzierżawienia nieruchomości. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności za zgodą rady gminy. Tymczasem, Rada Gminy w uchwale przyjęła zasady, z których nie wynika, czy do dokonania przedmiotowych czynności uprawniony jest sam Wójt, czy też dokonuje ich po uzyskaniu zgody organu stanowiącego gminy. Rada Gminy Mstów wskazała wyłącznie, że *wyraża się zgodę*, przez co naruszyła nie tylko art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, ale również art. 2 Konstytucji, gdyż regulacja ta jest niejasna i nieprecyzyjna. Również z tej przyczyny regulacja § 5 załącznika do uchwały jest wadliwa.

Z powyższych przyczyn niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały. Jednakże uchwała zawiera również inne postanowienia niezgodne z prawem.

Zgodnie z art. 7 ustawy, *jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1 działu V.* Zasadą wynikającą z ustawy jest więc ustalanie wartości nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych. Tymczasem w § 1 ust. 1 oraz w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy wskazuje, że *można nabywać (zbywać) nieruchomości (...) na podstawie wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.* Jest to regulacja zbędna, albowiem zasada ta wynika z art. 7 ustawy. Co więcej, w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Mstów wskazała, że *można zbywać nieruchomości stanowiące własność gminy, w tym udziały w nieruchomościach, za cenę ustaloną na podstawie wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego i powiększoną o koszty pośrednie.* Tymczasem organ stanowiący, nakładając w drodze uchwały na nabywców obowiązek ponoszenia kosztów związanych

z wyceną nieruchomości, narusza art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym poprzez wprowadzenie regulacji wkraczającej w sferę unormowań ustawowych i sferę kompetencji organu wykonawczego gminy (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 lutego 2015 roku, sygn. akt: II SA/OI 1354/14, LEX nr 1653266).

Z kolei w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy wskazała, że *nieruchomości, o których mowa w § 1 ust. 1 i w § 2 ust. 1 mogą być przedmiotem zamiany*. Tymczasem w ocenie organu nadzoru nie było konieczności regulacji w tym zakresie, albowiem zamiana to jedna z postaci nabycia oraz zbycia nieruchomości. Zgodnie z art. 603 Kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145) *przez umowę zamiany każda ze stron zobowiązuje się przenieść na drugą stronę własność rzeczy w zamian za zobowiązanie się do przeniesienia własności innej rzeczy*. Z art. 604 kodeksu cywilnego wynika, że *do zamiany stosuje się odpowiednio przepisy o sprzedaży*. Co więcej, z art. 13 ust. 1 ustawy wynika, że *z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany (...)*. Tym samym regulacja § 3 ust. 1 załącznika do uchwały jest zbędna.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, że uchwała Rady Gminy Mstów Nr VIII/57/2019 z dnia 21 czerwca 2019 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz